

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

ASiantuntijalausunto Perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 30/2001 vp

HE 25/2001 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

P.M.

HE 25/2001 vp

(maahanmuuttajien kotouttaminen ym)

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (493/1999) on tarkoitus tehdä joitakin muutoksia, ennen muuta lisätä siihen erinäisiä säännöksiä, jotka koskevat joukkopaassa Suomeen tulevien vastaanottoa ja tästä syystä maahan tulleiden ja tilapäistä suojelua saavien oikeuksia. Osa asiaa koskevista säännöksistä on otettu samanaikaisesti eduskunnalle annettuun toiseen hallituksen esitykseen (23/2001 vp), joka tarkoittaa ulkomaalaislain (378/1991) muuttamista. Tämä jälkimmäinen esitys ei ole nyt arvioitavana, mutta se tulee tässä yhteydessä ottaa huomioon, koska *tilapäisen suojelun antaminen saa uutena instituutiona* jälkimmäisestä esityksestä varsinaisesti sisältönsä.

Perustuslakivaliokunta antoi aikanaan lausuntonsa maahanmuuttajien kotouttamisesta ym. koskevasta lakiehdotuksesta (PeVL 20/1998 vp). Tämä lausunto antaa pohjaa nyt käsillä olevan esityksen arvioinnille.

Käsittelen seuraavassa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen eräitä kohtia pykäläjärjestyksessä.

8 a §: Paluumuuttoavustus. Päätöksen avustuksen myöntämisestä tekisi valtionapuviranomaisena toimiva kunta tai vastaanottokeskus. Avustuksen myöntäminen olisi käytännössä kokonaan harkinnanvarainen toimi ("voidaan myöntää"): harkintaa rajoittaisi vain palaajan määrittely laissa ja samoin lakiin sisältyvä paluun vapaaehtoisuuden vaatimus. Paluumuuttoavustuksen saamiseen ei olisi subjektiivista oikeutta, eikä näin ollen sitä koskevasta sääntelystä päätettäessä nousekaan kysymystä muutoksen! hakumahdollisuudesta PeL 21 §:n mukaan. Subjektiivinen oikeus syntyi vasta, kun päätös avustuksen myöntämisestä on *konkreettisesti yksittäistapauksessa* tehty. Ehd. 8 a §:n mukaan paluumuuttoavustuksen myöntänyt valtionapuviranomainen voisi määrätä myönnetyn avustuksen maksamisen keskeyttäväksi sekä jo maksetun avustuksen takaisin perittäväksi tietyin laissa säädetyin ehdoin. Ehdot on otettu lakiehd. 8 a §:ään. Lakiehdotuksessa ei sen sijaan ole säännöksiä muutoksenhausta, joka koskee keskeyttämis- ja takaisinperimispäätöstä. Tällainen päätös kajoaa selvästikin *yksityisen oikeuteen*. Se täytyy siten PeL 21 §:n mukaan voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Jos asianomaisen päätöksen tekee kunta, valitusoikeus on kuntalain mukaan mm. sillä, jonka oikeutta päätös koskee, ja itse valitus tapahtuu kuntalain ja hallintolainkäyttölain säännösten mukaan. Myös sellainen keskeyttämis- ja peruutuspäätös, jonka tekee valtion tai kunnan ylläpitämä vastaanottokeskus, voidaan yleisten säännösten nojalla saattaa hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi. Sitä vastoin muun oikeushenkilön ylläpitämän laitoksen osalta näyttäisi olevan tarpeen lain tasolla selvittää oikeusturvajärjestelyjä; tällainenkin laitos hoitaa vastaanottokeskuksena toimiessaan ja avustusasiasa käsitellessään julkisia hallintotehtäviä.

19 b §: Ensivaiheen kiireellinen vastaanotto. Järjestelykeskuksessa tilapäistä suojelua saavalle henkilölle annettaisiin ensivaiheen välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten, kunnes hänet voitaisiin siirtää vastaanottokeskukseen tai hän poistuisi maasta. - Järjestelyn erityinen piirre olisi siinä, että tilapäisessä ensivaiheessa toimeentulotuki annettaisiin *rahan sijasta luontaisena*. Pykälän sanamuodosta ("tilapäinen" suojelu) käy ilmi, että järjestelykeskusvaihe kestäisi hyvin lyhyen ajan, ehkä vain muutamia viikkoja.

Joukkopaossa Suomeen tuleva tuskin kykenee hankkimaan omin toimin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Hänellä on oikeus heti Suomeen tultuaan saada täällä PeL 19.1 §:n edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito - katsomatta siihen, voidaanko häneen soveltaa toimeentulolakia, joka edellyttää että tukea saava oleskelee vakinaisesti jonkin kunnan alueella.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnossaan ehdotuksesta laiksi toimeentulotuesta (PeVL 31/1997 vp) PeL 19.1 §:n ja toimeentulotuki-instituution välistä suhdetta: ne ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa, mutta näitä kahta elementtiä ei voida samastaa. Toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä valiokunnan mukaan on useimmissa tapauksissa enemmän kuin PeL 19.1 §:ssä taattu oikeus. Toimeentulotuen taso ei ole PeL 19.1 §:n mukainen vähimmäistaso. PeL 19.1 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on subjektiivinen oikeus: jollei yksilö voisi turvautua toimeentulotukijärjestelmään, hän voisi julkisyhteisöltä suoraan vaatia PeL 19.1 §:n mukaisen oikeuden toteuttamista, ja jos se evättäisiin, hakea epäämispäätökseen muutosta tuomioistuimessa.

Järjestelykeskuksessa oleskeltava ajanjakso olisi hyvin lyhyt. Hallituksen esityksessä mainitut perustelut toimeentulotuen antamiselle luontaisuuksien muodossa ovat hyväksyttävät, eikä järjestelyn voi katsoa olevan ristiriidassa PeL 19.1 §:n kanssa: laki määräisi suoraan huolehdittavaksi jokaisesta järjestelykeskukseen tulevasta. Esityksen perusteluissa olevien laskelmien mukaan ylläpitokustannukset järjestelykeskuksessa olevaa henkilöä kohden olisivat lähes samat kuin vastaanottokeskuksessa maksettavan toimeentulotuen määrä henkilöä kohden (4500 mk - 5000 mk). Järjestelykeskuksessa yksilölle tulevien suoritusten määrää koskeva muutoksenhakumahdollisuus hallintotuomioistuimessa olisi - jo yksin ajanjakson lyhyiden vuoksi - vailla käytännön merkitystä.

22 §. Toimeentulotuki. Vastaanottokeskuksessa olevalle tilapäistä suojelua saavalle, samoin kuin tähän asti turvapaikanhakijallekin, henkilökohtainen toimeentulotuki annettaisiin rahana (22.1 §). Vaikkei asia lakiehdotuksesta käykään suoraan ilmi, lain 22 §:n 4 momenttia, joka koskee maksettavan toimeentulotuen alentamista erinäisissä kieltäytymistapauksissa, sovellettaisiin myös tilapäistä suojelua saavaan. Momentti kuuluu: "Jos vastaanottokeskuksen asukas [kurs. tässä] ilman perusteltua syytä toistuvasti tai muutoin olennaisesti kieltäytyy hänelle soveltuvasta yksilöidysti osoitetusta työtoiminnasta taikka työllistymistä edistävästä opintotoiminnasta, voidaan kieltäytymistä pitää toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettuna kieltäytymisenä." Momentti oli valmistelevassa valiokunnassa muotoiltu uudelleen, sen jälkeen kun perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan (20/1998 vp) vaatinut sen täsmentämistä alentamisperusteiden osalta. Perustuslakivaliokunta mainitsi, ettei HM 15 a §:n (nyk. PeL 19 §:n) mukaisen turvan saamista heikentymättömänä voida sitoa muihin kuin sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka ovat perustettavissa perusoikeussäännösten sisäisiin seikkoihin. Osin valiokunnan puoltamat täsmennykset liittyivät siihen, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut luoda edellytyksiä turvapaikanhakijan työllistymiseen, sikäli kuin hän saa luvan jäädä maahan, siis kehittää mahdollisuuksia siihen, että asianomainen voi itse hankkia itselleen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan (vrt. "kieltäytyy ... *työllistymistä edistävästä* [kurs. tässä] opintotoiminnasta").

Sen sijaan lainkohdassa mainitulla työtoiminnalla ei näyttänyt olevan välitöntä kosketusta asianomaisen työllistymiseen: sillä tarkoitettiin perustelujen mukaan mm. vastaanottokeskuksen kiinteistön ja ympäristön siisteyteen ja kunnossapitoon liittyviä tehtäviä.

Esityksen perustelujen mukaan välittömän suojelun antamisvaihe, enintään kahden vuoden pituinen, on eräänlainen odotustila, jonka oletetaan päättyvän joko suojelua saavan paluuseen kotimaahansa/lähtömaahansa tai turvapaikkahakemukseen. Odotustilaan eivät esillä olevan lakiehdotuksen mukaan kuulu sellaiset kotouttamistoimet, joihin turvapaikan hakijoiden tai oleskeluluvan jo saaneiden osalta ryhdytään. Tähän nähden saattaisi olla syytä harkita lakiehd. 22.4 §:n muotoilemista jossain määrin eri tavoin vastaanottokeskuksen asukkaiden eri ryhmien osalta.

25 §. Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen. Vuoden 1991 ulkomaalaislaki sisältää 7 luvussaan (46-52 §) säännökset ulkomaalaisen säilöönotosta (edellytykset, päättäminen, tuomioistuinkäsittely, vapaaksi päästäminen, uudelleen käsittely, yhteydenotto-oikeus): ulko-maalaisen vapaus voidaan riistää erinäisten ehtojen täytyessä, kun harkitaan hänen maahantulonsa sallimista tai valmistellaan hänen käännyttämistään tai karkottamistaan maasta. - Lähtökohtana lakia säädettäessä oli säilöönoton käytännön järjestäminen vankilassa tai poliisin pidätystiloissa.

Hallituksen esityksessä maahanmuuttajien kotouttamista koskevaksi laiksi ehdotettiin säädettäväksi (lakiehd. 25 §), että vastaanottokeskuksessa voidaan järjestää ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijoiden säilöönotto *siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään*. Perustelujen mukaan suljettu vastaanotto olisi oleva palvelujen ja tukitoimien osalta samantasoista kuin muukin turvapaikanhakijoiden vastaanotto, mutta turvapaikanhakijoiden liikkumisvapaus ja yhteydenpitomahdollisuudet olisivat rajoitetut. Tämän säännöksen osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että asetuksen antovaltuus soveltui huonosti perusoikeuksien rajoittamisesta tai niiden käyttämiselle keskeisistä seikoista säätämiseen. Pikemmin olisi tässä yhteydessä ensi sijassa viitattava siihen, että säilöönotossa noudatetaan ulkomaalaislain säännöksiä. Lausunnon johdosta 25 § sai eduskunnassa seuraavan muodon: "Valtion tai kunnan ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa voidaan järjestää turvapaikanhakijan osalta ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijoiden säilöönotto. Säilöönotosta on muutenkin voimassa, mitä ulkomaalaislain 45-52 §:ssä säädetään."

Käsillä olevalla esityksellä pyritään ao. lain 25 §:ää muuttamaan siten, että vastaanotto-keskukseen voitaisiin sijoittaa muutkin ulkomaalaislain nojalla vapautensa menettäneet kuin turvapaikanhakijat. Ehd. 25 §:ssä puhutaan siis yleensä vain ulkomaalaislain 46 §:ssä tarkoitetusta "*ulkomaalaisten*" säilöönotosta. Perustelujen mukaan (s. 30/11) ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen kohtelusta säädettäisiin erillisellä lailla. Ehkä tähän nähden lakiehd. 25 §:stä poistettaisiin viittaus ulkomaalaislain 45-52 §:iin.

Käsillä olevaa esitystä arvioitaessa on ehd. 25 §:n kohdalla olennainen kysymys, millainen olisi vastaanottokeskukseen säilöönotetun oikeusasema ennen kuin hallituksen tarkoittama erillinen laki tulee voimaan (elleivät molemmat lait tule voimaan samanaikaisesti). Oman arvioni mukaan viittaus ulkomaalaislain 46 §:ään kyllä sinänsä riittäisi selventämään sen, että säilöönotossa ja säilöönotettuihin sovelletaan toistaiseksi edelleen ulkomaalaislain 45-52 §:n säännöksiä - kunnes toisin säädetään. Toisaalta toisen virkkeen poistaminen saattaa tuottaa sen hämmäntävän vaikutelman, että jokin muu muutos oikeustilassa kuin vastaanottokeskukseen säilöönotettavan ryhmän laajennus olisi tapahtunut. Kun ottaa huomioon sen, että säilöönotetun aseman sääntely, vieläpä lain tasolla, on perusoikeussäännösten vaatima, kallistuisin näkyvämmän vaihtoehdon kannalle, ts. sille kannalle että viittaus ulkomaalaislain 45-52 §:iin tässä laissa edelleen säilytettäisiin, kunnes asiasta annetaan erillinen laki.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä 25/2001 *vp maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Lakiehdotuksen sisällöstä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännökset vastaanoton järjestämisestä *Suomessa tilapäistä suojelua saaville* henkilöille tilanteessa, jossa suuri joukko ihmisiä on lähtenyt kotiseudultaan pakoon aseellista selkkausta tai muuta väkivaltatilannetta taikka ympäristökatastrofia. Ensivaiheen kiireellistä vastaanottoa varten voitaisiin perustaa järjestelykeskuksia. Vastaanotossa tuettaisiin henkilöiden mahdollisuuksia palata lähtöalueille. Heitä ei pyritäisi alkuvaiheessa kotouttamaan suomalaiseen yhteiskuntaan.

Järjestelykeskuksessa tilapäistä suojelua saavalle henkilölle annetaan ensivaiheen välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten, kunnes hänet voidaan siirtää vastaanottokeskukseen tai hän poistuu maasta (19 b §: ensivaiheen kiireellinen vastaanotto). Hallituksen esityksen (s. 15) mukaan vastaanoton sisältö jouduttaisiin sovittamaan suuria henkilömääriä varten. Ihmisiltä voi puuttua henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat ja matkustusasiakirjat. Toimeentulon järjestäminen saattaisi olla mahdollista vain hyödykkeinä, kuten ruokana ja vaatteina. Toimeentulotuen antaminen rahana olisi poikkeuksellista, koska ihmisten henkilöllisyys ei ehkä olisi selvillä samoin kuin eivät muutkaan toimeentulotukipäätöksen tekemiseen tarvittavat tiedot. Järjestelykeskusoloissakin tulisi kuitenkin turvata ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Tarkoitus on, että ensivaiheen vastaanotto kestäisi vain muutamasta päivästä viikkoon.

Edellä sanottu tarkoittaa sitä, että hallintopäätöstä toimeentulotuen turvaamisesta ei järjestelykeskuksessa tilapäistä suojelua saavan henkilön kohdalla tehtäisi (mikä tarkoittaa sitä, että myöskään valitusoikeutta ei hänellä ole).

Hallituksen esityksen mukaan (s. 16) vastaanottokeskuksen tai järjestelykeskuksen perustaminen ja ylläpito voidaan antaa yksityisen yhteisön tai säätiön tehtäväksi. Tällainen yksityinen yhteisö voisi olla esim. Suomen Punainen Risti. Hallituksen esityksen mukaan vastaanottokeskuksissa julkisen vallan käyttäminen koskee lähinnä toimeentulotuen myöntämistä. Erikseen korostetaan, että vastaanottokeskuksen toimeentulotukiasiassa tekemään päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Tästä päätellään, että yksityisen säätiön ei voida katsoa tässä käyttävän merkittävää julkista valtaa "erityisesti ottaen huomioon asiakkaan muutoksenhakuoikeus". Esityksessä ehdotetaan (nykyisin olemassa olevan järjestelyn lisäksi), että yksityinen yhteisö tai säätiö voisi järjestää myös tilapäistä suojelua saavien vastaanottoa ja perustaa myös järjestelykeskuksen. Hallitus vetoaa tältä osin samoihin perusteisiin kuin vastaanottokeskusten osalta, eikä sen mielestä "tässäkään ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä" (PeL 124 §:n vaatimukset huomioon ottaen; "yksityisen yhteisön ei voida katsoa käyttävän merkittävää julkista valtaa")

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisista kohdista

Valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavia kohtia lakiehdotuksessa on toimeentulonturvasta huolehtiminen järjestelykeskuksissa. Täyttävätkö säännökset siltä osin perustuslain 19.1 §:n välttämättömälle toimeentulolle asettamat vaatimukset, erityisesti sen takia että toimeentulotuen antamisesta ei tehtäisi hallintopäätöstä (toimeentulo järjestettäisiin pääasiassa luontaisena) eikä asiaa olisi siten mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeL 21 §: oikeusturva)?

Lisäksi tuollainen järjestely saattaa olla ongelmallinen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen (PeL 6 §) kannalta. Onko menettelylle esitetty perustuslain edellyttämä hyväksyttävä peruste, jos ihmisiä kohdellaan eri tavoin (oikeusturvan suhteen) siitä riippuen, minkä lain pohjalta heidän tarvitsemansa välttämätön toimeentulon turva järjestyy?

Perustuslakivaliokunta on aiemmin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun hallituksen esityksen yhteydessä ottanut kantaa siihen, että muutoksenhakuoikeuden puuttuminen kotoutumissuunnitelman sisältämästä työvoimatoimiston päätöksestä oli perustuslainmukainen, jos olisi selvää, että esim. työmarkkinatuen ja toimeentulotuen myöntämistä tai epäämistä koskevia päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa on mahdollista arvioida valittajan vaatimuksesta myös kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuutta (PeVL 20/1998 vp.) Tästä lausunnosta ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Pikemminkin päinvastoin, siinä korostetaan muutoksenhakuoikeuden tärkeyttä.

Perustuslain turvaamaan välttämättömän toimeentulon sisällöstä

Jokaiselle kuuluva oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeL 19.1 §) kuuluu myös jokaiselle Suomessa tilapäisesti oleskelevalle henkilölle (siitä riippumatta, oleskeleeko hän täällä laillisesti vai laittomasti). Tuo oikeus kuuluu siis myös Suomessa tilapäistä suojaa saaville henkilöille, joiden oikeuksia nyt käsiteltävä lakiehdotus koskee.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp.) lähti siitä, että (nyk. perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan) oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus. Sen järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Oikeus on kuitenkin turvattu subjektiivisena oikeutena perustuslain tasolla, joten yksilö voi vedota siihen suoraankin, ellei tuollaista alemmanasteista lainsäädäntöä ole olemassa.

Perustuslaissa ei siis viitata suoraan nykyiseen toimeentulotukilakiin, vaan se on vain yksi malli, jolla viimesijainen toimeentulo voidaan järjestää. Perustuslaissa mainitun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon ei tarvitse välttämättä olla rahasuorituksia vaan kyseeseen voi tulla muunkinlaisia tukitoimia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut (PeVL 31/1997 vp.), että PeL 19.1 §:n subjektiivisen oikeuden luonteesta ja PeL 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetustaperusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää toimeentulotukijärjestelmää (tai vastaavaa järjestelmää) koskeva lainsäädäntö sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Voimassa olevan lain mukaan toimeentulotukilaki on viimesijaista (välttämätöntä) toimeentulonturvaa sääntelevä "yleislaki". Periaatteessa kaikkia ryhmiä ei tarvitse koskea saman lain, edellyttäen että toimeentuloturvan tasossa ym. ei ole perusteettomia eroja eri ryhmien välillä (ilman PeL 6 §:n edellyttämää "hyväksyttävää syytä"). Siten ei periaatteessa ole estettä sille, että lakiehdotuksessa tarkoitettua tilapäistä suojelua saaville välttämätön toimeentuloturva järjestetään jollakin toisella tavalla kuin voimassa olevan toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla (jopa pääasiassa luontaisuuksina). Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, että samalla olisi pyritty huolehtimaan siitä, että taso olisi sama kuin toimeentulotukilain mukaan olisi, jos heillä olisi oikeus toimeentulotukeen sen mukaisesti (joka tapauksessa täytyy lähteä siitä, että myös tilapäistä suojaa saavien toimeentuloturvan taso täyttää ne minimivaatimukset, mitkä PeL 19.1 § sille asettaa, toimeentulotukilakihan menee eräissä suhteissa tuon minimitaso ylikin, kuten PeVL 31/1997 vp. todetaan). Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei sinällään edellytä kaikkien täsmälleen samanlaista kohtelua, jos olosuhteet eivät ole samanlaiset.

Muutoksenhakuoikeudesta

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä ottanut kantaa perustuslaissa turvatun muutoksenhakuoikeuden sisältöön ("oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi"). Silloin on lähdetty siitä, että subjektiivisen oikeuden osalta on itsestään selvä asia, että muutoksenhakuoikeus on oltava olemassa. Subjektiivisen oikeuden olemassaolo merkitsee sitä, että viranomaisella ei ole harkinnanvaraa myöntääkö tai toteuttaako oikeus, jos lainsäädännössä ilmenevät edellytykset täyttyvät. Ks. esim. PeVL 12/1997 vp.

Edellä esitetyn valossa perustuslain tasolla turvatun subjektiivisen oikeuden osalta lienee täysin selvää, että tuollaista oikeutta koskevaan päätökseen tulee kuulua oikeus hakea muutosta. Hallituksen esityksessä ei muutoksenhakuoikeutta kuitenkaan myönnetä, koska tilapäistä suojelua tarvitsevien erityisolosuhteista johtuen "päätöstä toimeentulotuen antamisesta ei voida tehdä, vaan toimeentulo on mahdollista järjestää vain luontaisetuna". Kyse on siten pikemminkin ns. tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Voidaan olettaa, että useimmissa tapauksissa ei perustettavissa järjestelykeskuksissa oikeusturvaongelmia synny, vaan tilapäistä suojelua saavien toimeentulosta huolehditaan keskuksissa annettavana majoituksena, ravintona ym. Siitä huolimatta ehdotettu järjestely on perustuslain näkökulmasta hyvin epäilyttävä. Hallituksen esityksessä lähdetään paljolti siitä, että nykyinen toimeentulotukilaki ja PeL 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentuloturva ovat rinnastettavissa. Lähdetään ilman muuta siitä, että vain toimeentulotukeen tulee liittää muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakuoikeus kytketään kuitenkin jo perustuslaissa turvattuun oikeuteen (ja vastaavasti se tulee liittää myös sitä toteuttavaan tavalliseen lakiin).

Käytännön toimivuuden kannalta hallituksen esityksessä omaksuttu näkökanta saattaa olla ymmärrettävä, etenkin kun on tarkoitus että kukin henkilö viipty järjestelykeskuksessa vain muutaman päivän tai viikon, ja myöhemmin vastaanottokeskuksissa myönnettäisiin toimeentulotukea sen mukaisesti kuin kotouttamislaissa säädetään (ja silloin on myös muutoksenhakuoikeus). Tuontyyppiset käytännön syyt eivät kuitenkaan oikeuta poikkeamaan perustuslain selvistä oikeusturvavaatimuksista.

Hallituksen esityksessä perusteltiin yksityiselle yhteisölle - tietyissä tilanteissa - annettavan julkisen vallan käytön vähäisyyttä sillä, että vastaanottokeskusten toimeentulotukiasioissa tekemistä

päätöksistä voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Järjestelykeskuksen myöntämän välttämättömän toimeentuloturvan osalta ei tuollaista muutoksenhakuoikeutta edes ole, joten oikeusturvan kannalta tilanne on paljon ongelmallisempi.

Paitsi että tilapäistä suojelua tarvitsevilla henkilöllä ei em. kuvatuissa tilanteissa ole muutoksenhakuoikeutta, ei hän myöskään saa päätöstä (eikä mitään perusteluja sille, miksi hänen ei katsota olevan oikeutettu välttämättömään toimeentulonturvaan). Siten ehdotus on monessa suhteessa ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta (sen turvaamaan hyvään hallintoon luetaan myös perusteltu päätös samoin kuin se, että käsittelyn tulee tapahtua ilman aiheetonta viivytystä). Periaatteelliselta kannalta kyse on merkittävästä asiasta, vaikkei se kovin usein aktualisoituisikaan lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Yhteenveto

Lakiehdotus on monessa mielessä mielenkiintoinen valtiosääntöoikeudellisesti: korostaako yksilön oikeusturvan tarvetta vain hallinnon tehokkuutta (suurten ihmismäärien mahdollisesti tullessa Suomeen pakoon aseellista selkkausta tms.). Etukäteen on vaikea arvioida, miten tuollaisesta tilanteesta selvittäisiin, mutta ennalta aavistettavat ongelmatilanteet eivät saa mielestäni johtaa siihen, että perustuslaissa asetetuista oikeusturvan vaatimuksista tingitään.

Mielestäni lakiehdotusta tuleekin muuttaa em. kohdin, jotta se olisi sopusoinnussa perustuslain oikeusturvaa koskevien säännösten kanssa. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden tulee aina saada päätös siitä, onko heillä oikeus perustuslain takaamaan välttämättömän toimeentulon turvaan. Edelleen päätökseen tulee olla oikeus hakea muutosta tuomioistuimessa. Merkitystä perustuslain näkökulmasta ei ole sillä, määräytykö turva toimeentulo lain vain muun vastaavan lain mukaan.

Lakiehdotuksen perustelut ovat säätämisjärjestysjakson osalta paljon huonommin kirjoitetut mihin on viime vuosina jo totuttu. Viittaukset aikaisempaan käytäntöön puuttuvat siitä kokonaan. Kotouttamislakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto on ilmeisesti lainvalmistelijoiden tiedossa, mutta sitä ei yksilöidä hallituksen esityksessä, kuten yleensä on tapana (PeVL 20/1998). Sillä viitataan mahdollisuuteen alentaa toimeentulotukea, jos tilapäistä suojelua saava kieltäytyy osallistumasta yksilöllisesti osoitettuun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen (kuten on asianlaita turvapaikanhakijoiden suhteenkin. Sen tunteminen ei kuitenkaan vielä riitä, vaan hallituksen esityksessä olisi tullut viitata myös muutoksenhakuoikeutta koskevan tulkintakäytäntöön (esim. PeVL 12/1997 vp., 20/1998 vp., 32/2000 vp. ja 44/2000 vp.). Juuri niiden näkökulmasta nyt esillä oleva lakiehdotus on monessa suhteessa ongelmallinen.

Helsingissä huhtikuun 4 päivänä 2001.

Liisa Nieminen

OTT, dosentti, akatemiututkija

Maija Saksiin
4.4.2001

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyä lausuntona hallituksen esityksestä 25/2001 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Tilapäinen suojelu

Kansainvälisessä keskustelussa sekä YK:ssa että EU:ssa on erityisesti Kosovon tapahtumien jälkeen pohdittu mahdollisia ratkaisuja niille ongelmille, joita syntyy suurten ihmisjoukkojen hakiessa turvapaikkaa tai pakolaisen asemaa. Tällaisessa tilanteessa turvapaikkajärjestelmiä uhkaava ylikuormittuminen edellyttää erityisjärjestelyjä, jotta tulijoille voidaan välittömästi myöntää suojelu ja välttää turvapaikkamenettelyn tukkeutuminen. Yhteistyössä on pyritty löytämään ratkaisuja, joiden avulla vastaanotosta aiheutuvat rasitukset voitaisiin jakaa tasapuolisesti jäsenvaltioiden kesken. Samalla on pyritty luomaan yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset suojelun tarpeessa olevien henkilöiden kohtelulle. EU:ssa komissio on tehnyt asiasta myös direktiiviehdotuksen. Nyt käsiteltävien esitysten perusteluista ei käy ilmi, mikä on ehdotusten suhde tähän direktiiviehdotukseen. Olisi ollut toivottavaa, että perusteluissa olisi esitetty ensinnäkin perustelut sille, miksi hallitus pitää tärkeänä säätää kysymyksestä jo ennen direktiivin hyväksymistä. Esityksen perusteluissa olisi ollut nähdäkseni myös syytä esittää arvioita siitä, miten ehdotetut lainsäädäntömuutokset vastaavat direktiiville ennakoitavissa olevaa sisältöä (Ks. PeVL 42/2000 vp - U45/2000 vp).

YK:n piirissä on aloitettu hanke, jolla tähdätään vuoden 1951 YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) ja vuoden 1967 pöytäkirjan (SopS 78/1968) täydelliseen ja tehokkaaseen toimeenpanoon myös joukkopaon tilanteissa (Ks. esim. UNHCR Global Consultations update 31.1.2001 ja Global Consultations on international protection 1st Meeting EC/GC/01/4 19 February 2001.) Tilapäisen suojelun suhde sopimukseen ja pöytäkirjaan on ollut epäselvä. Näissä YK:n piirissä käydyissä keskusteluissa joukkopako määritellään sellaiseksi merkittäväksi tapahtumaksi tai tilanteeksi alkuperämaassa, joka aiheuttaa joukkosiirtymisen. Siirtymisen merkittävyys ja laajuus vaihtelee maasta tai alueesta toiseen ja sen vuoksi tulee arvioida jokaisessa tapauksessa erikseen, onko kysymyksessä joukkosiirtyminen, joka edellyttää tilapäistä suojelua. Toisaalta on korostettu, että tilapäistä suojelua ei tule voida käyttää yksittäistapauksissa. Pakolaissopimuksessa pysyvään asumiseen liitetty kohtelu ei sovellu tilapäisen suojelun tilanteisiin. Jos tilanne muodostuu luonteeltaan pysyvämmäksi, se muodostaa pysyvämpää asumista ja sen mukaisesti perustaa myös oikeuksia. YK:n piirissä käydyissä keskusteluissa on päädytty siihen, että tilapäinen suojelu täydentää muuta pakolaisten suojelua. Siksi ns. normaalimenettely tulee olla mahdollista käynnistää aina, milloin se on välttämätöntä, ja kohtuullisessa ajassa, mikäli suojelu sitä edellyttää. Sinänsä UNCHR:n mukaan 1951 sopimusta ja 1967 pöytäkirjaa on sovellettava myös joukkopakotilanteissa, sillä sopimuskin lähtee siitä, että on mahdollista erottaa välittömän suojelun tarve ja pysyvään oleskeluun liittyvä suojelu.

Nyt käsiteltävänä olevien ehdotusten suhdetta näihin YK:n piirissä käytyihin keskusteluihin ei myöskään ole esityksen perusteluissa määritelty. Näyttäisi kuitenkin siltä, että hallituksen esityksen ehdotukset joiltain osin poikkeavat niistä. Tämä puute vaikeuttaa ehdotusten arviointia myös EU:n ulkopuolisen kansainvälisen kehityksen valossa.

Ehdotukset

Koska hallituksen esitys maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta HE 25/2001 vp. liittyy hallituksen esitykseen ulkomaalaislain muuttamisesta, on perusteltua tarkastella näitä esityksiä yhdessä.

Hallituksen esityksessä 23/2001 vp (s. 1) laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta todetaan, että Suomessa on myönnetty tilapäisluonteisia oleskelulupia 11 kuukaudeksi. Ehdotuksen tarkoituksena on, että oleskelulupa voitaisiin joukkopaon tilanteessa myöntää nopeasti, ilman että hakijat joutuisivat normaaliin turvapaikkajonoon. Laissa valtuutettaisiin valtioneuvosto tekemään päätös siitä, että tilapäistä suojelua koskeva menettely voitaisiin ottaa käyttöön. Valtioneuvosto päättäisi, että menettely voitaisiin ottaa käyttöön tietylle ryhmälle enintään kahdeksi vuodeksi. Yksittäiselle henkilölle voitaisiin myöntää oleskelulupa tällä perusteella enintään kahdeksi vuodeksi. Ehdotetun 34 e §:n mukaan kuitenkin enintään vuodeksi kerrallaan. Lähtökohtana on, että tilapäisen suojelun päätyttyä ihmiset palaavat lähtömaahansa. Jos turvallinen ja ihmisarvoinen paluu ei ole mahdollinen, lupaharkinta tehdään normaalisti yksilöllisesti.

On tärkeää, että tilapäistä suojelua koskevaa poikkeuksellista menettelyä ei voida ottaa käyttöön yksittäistapauksessa, vaan ainoastaan erikseen määritellyssä joukkopaon tilanteessa. Oikeusturvan kannalta merkittävän rajoituksen muodostaa se, että turvapaikkahakemuksen käsittely voidaan keskeyttää jopa kahdeksi vuodeksi yhdessä sen kanssa, että siihen liittyy kielto valittaa tilapäiseen suojeluun perustuvasta myönteisestä oleskelulupapäätöksestä. Lisäksi hallituksen esityksessä 25/2001 vp ehdotetaan, että järjestelykeskuksessa olon ajan tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin sovellettaisiin sellaista sosiaalisen suojelun tasoa, joka saattaisi poiketa muihin maassa oleskeleviin sovellettavasta turvan tasosta muun muassa siten, ettei tuen myöntämisestä tehtäisi valituskelpoista päätöstä. Näillä rajoituksilla on läheisiä liittymiä perustuslain syrjintäkieltoon sekä 19 §:n 1 momentin ja 21 §:n perusoikeuksien suojaan. Lisäksi niitä on arvioitava muun muassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kohdan valossa, jonka on katsottu edellyttävän, että vähimmäistoimeentulo on turvattava subjektiivisena oikeutena, minkä saattaa edellyttää myös valitusmahdollisuutta.

Näiden perusoikeuksien suojaan liittyvien ja suojaan mahdollisesti puuttuvien seikkojen vuoksi pitäisin perustuslain kanssa paremmin sopusoinnussa olevana menettelyä, jossa myös eduskunta kytkettäisiin poikkeuksellisen tilapäisen suojelun menettelyn käyttöönottamista koskevan päätöksen tekemiseen. Se, minkälaisessa tilanteessa tilapäinen suojelu voitaisiin ottaa käyttöön, kuinka suurta joukkoa ihmisiä suojelun arvioidaan koskevan sekä se, miten pitkäksi muodostuu arviolta se aika, jona maahantulleiden suojelu on tilapäisesti järjestettävä järjestelykeskuksissa, vaikuttaa samalla siihen, miten merkittäviksi perusoikeussuojan kannalta nämä edellä mainitut ehdotukset muodostuvat. Eduskunnan kytkeminen lain käyttöönottoon saattaisi toteuttaa perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden kannalta paremmin sitä periaatetta, jonka mukaan rajoituksista tulee säätää lailla. Ehdotettu ulkomaalaislain 34 d §:n valtuutussäännös ei mielestäni aivan täytä s0 ä täsmällisyydessä perustuslain 80 §:n 1 momentin 9 §:n 4 momentin ja 19 §:n lailla säätämisen

vaatimusta. Kysymyksessä saattaa olla samalla myös poliittisesti ja taloudellisesti merkittävä päätös, jonka tekeminen sopisi ainakin suurten ihmisjoukkojen ollessa kyseessä eduskunnalle. Silloin kun otetaan käyttöön perustamissopimuksen 63 artiklaan perustuvan direktiivin mukainen menettely, tai siinä tapauksessa että direktiiviä ei ole hyväksytty, perustamissopimuksen 64 artiklan mukaiset toimenpiteet tehdään tilapäistä suojelua koskevat päätökset todennäköisesti neuvostossa.

Sosiaaliset perusoikeudet

Seuraavassa rajoitun kotouttamislain muutosten arviointiin ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien kannalta. Tämä ei merkitse sitä, etteikö hallituksen esitys sisältäisi muitakin valtiosääntöoikeudellisesti herkkiä ehdotuksia. Joudun kuitenkin tässä sivuuttamaan niiden lähemmän tarkastelun.

Perustuslain lähtökohta on, että sosiaaliset perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Jonkin henkilön tai ryhmän sulkemista perusoikeuksien henkilöpiirin ulkopuolelle tulee arvioida kyseisen perusoikeuden ja perusoikeuksien yleisten oppien valossa (PeVM 25/1993 vp 10-II). Perusoikeusuudistusta koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta poisti ehdon, jonka mukaan perusoikeuden edellytykseksi olisi voitu asettaa Suomessa asuminen tai työskentely. Perusoikeudesta riippuu, mikä on sen henkilöpiiri ja minkälaiset rajoitukset ovat sallittuja. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan jokaiselle kuuluva oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon kuuluu myös Suomessa tilapäisesti oleskeleville henkilöille kun taas oikeudelle perustoimeentulon turvaan on katsottu voitavan asettaa ehdoksi kiinteämpi side Suomeen. Myös sosiaalisten perusoikeuksien rajoitusten tulee täyttää suhteellisuusvaatimus. Rajoituksen tarkoitus, laajuus, ankaruus sekä sen taustalla oleva yhteiskunnallinen intressi tulee olla suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen.

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään useaan otteeseen kotikunnan ja Suomessa asumisen merkitystä sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta. Valitettavasti tämä osuus on sekä hyvin vaikeasti ymmärrettävissä ja näyttäisi myös sisältävän joitain väärinymmärryksiä. Tämä johtunee pääasiassa siitä, että Suomen lainsäädäntö on tältä osin hyvin vaikeaselkoista. Ajatellen nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen pohjalta mahdollisesti säädettävän lain soveltamista tämä esityksen perustelujen vaikeaselkoisuus mitä todennäköisimmin tulee heijastumaan lain täytäntöönpanossa erilaisina soveltamis- ja tulkintaongelmina erityisesti Kelassa ja kunnissa.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan myös kunnilla on velvollisuus osallistua perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta huolehtimiseen. Tämä velvollisuus ei edellytä, että henkilöllä on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta, pelkkä oleskelu kunnassa riittää. Perustuslain säännöksen vakiintuneen tulkinnan mukaan, jokaisella on oikeus suoraan perustuslain nojalla vaatia oikeuden toteuttamista muun muassa tuomioistuimessa. Tämä perusoikeuden suojan piiriin kuuluvan oikeusvaikutuksen rajoittaminen edellyttää, että rajoitus ja sen perusteet ovat perusoikeusjärjestelmän mukaisia. Se seikka, toteutetaanko säännöksen mukainen toimeentulo ja huolenpito rahamääräisinä etuuksina vai luontaisetuuksina, ei vaikuta perusoikeussäännöksen tulkintaan. Julkisen vallan ns. eksistenssiminimin turvaamisvelvollisuutta ei myöskään poista se, että tarpeessa olevan henkilön henkilöllisyyttä tai varallisuutta ei ole voitu selvittää.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan lailla on turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Säännöksen tulkinnassa lähtökohtana lienee pidettävä sitä, että henkilöllä on tilapäistä kiinteämmät siteet Suomeen. Tämän perusoikeuden suojan osalta tulee arvioida, täyttääkö ehdotettu järjestely, jonka mukaan tilapäisluontoisesti maassa oleskelevat henkilöt saavat vain rajoitetusti sosiaalipalveluita, perustuslaissa asetetun palvelujen riittävyyden edellytyksen. Mitä pidemmäksi tilapäistä suojelua tarvitsevien henkilöiden maassa oleskelu venyy, sitä kyseenalaisemmalla näyttää mielestäni palvelujen saannin rajoittaminen perusoikeuden kannalta, mikä puolestaan asettaa lisää vaatimuksia niille perusteille, jotka oikeuttaisivat myös perusoikeuksien suojaan puuttumisen.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla on turvattava oikeus sosiaalisten riskien aikaiseen perustoimeentulon turvaan. Laki Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvan soveltamisesta toteuttaa tätä perusoikeutta. Oikeus kuulua asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin on henkilöllä, joka asuu vakinaisesti Suomessa (SovAL 3 § 2 momentti. Laki koskee Kelan toimeenpanemaa sosiaaliturvaa.). Henkilön katsotaan kuuluvan sosiaaliturvan piiriin heti maahantulosta lukien, jos hänen tarkoituksensa on muuttaa vakinaisesti Suomeen. Vakiintuneen tulkintakäytännön ja muutoksenhakuasteiden vahvistaman käytännön mukaan tämä on edellyttänyt, että pakolaiselta tai suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan saaneelta vähintään vuodeksi myönnettyä oleskelulupaa ja vakinaista asumistarkoitusta. Jos oleskelu Suomessa on tilapäistä, ei henkilöä ole otettu Suomen sosiaaliturvan piiriin eikä hänelle ole myönnetty sosiaaliturvaetuuksia riippumatta oleskeluluvan ja maassa oleskelun pituudesta. Tämä soveltamiskäytäntö merkitsee, ettei henkilölle, jonka maassa oleskelu on luonteeltaan tilapäistä, synny voimassa olevan sosiaaliturvalainsäädännön mukaan oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin. Hallituksen esityksen perusteluista muodostuu kuitenkin mielikuva, että yksi lain säätämisen syistä on, että halutaan varmistaa tilapäisesti maassa oleskelevien henkilöiden sulkeminen sosiaaliturvaetuuksien ulkopuolelle. Tällä perusteella lain säätäminen on tarpeetonta.

Jos henkilö saisi tilapäisen suojelun jälkeen eli kahden vuoden kuluttua oleskeluluvan, hän voisi päästä sosiaaliturvan piiriin, jos hänellä katsotaan olevan tarkoituksena jäädä vakinaisesti maahan asumaan. Silloin hänelle voi syntyä oikeus saada 180 päivän kuluttua vanhempainetuuksia, kolmen vuoden kuluttua oleskeluluvan saamisesta eli yhteensä viiden vuoden kuluttua vammaistukea ja kansaneläkettä. Lapsilisässä ei ole odotusaikaa, joten oikeus lapsilisään syntyisi oleskeluluvan saajalle heti tilapäisen suojelun päättymisen jälkeen vakinaisesti. Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut sitä, onko asumiseen perustuvan sosiaaliturvan soveltamisesta annetun lain toimeenpanossa omaksuttu käytäntö perustuslain mukainen. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että hyvin pitkiksi muodostuvia odotusaikoja ei pidettäisi perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisena.

Hallituksen esityksessä käsitellään hyvin laajasti sekä kotikuntalain merkitystä oikeudelle saada kunnallisia palveluita että oleskeluluvan merkitystä oikeudelle saada maassa asumisen perusteella sosiaaliturvaetuuksia. Näin syntyy mielikuva siitä, että ehdotettu lain muutos vaikuttaa myös siihen, miten oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin järjestyy. Koska nämä kysymykset ovat perustuslain 19 §:n suojan piiriin kuuluvia, pitäisin mahdollisena, että perustuslakivaliokunta käsittelee ehdotuksia myös tältä osin, vaikka sääntely onkin välillistä, perustelujen kautta tapahtuvaa.

Lopuksi

Tilapäisen suojelun aluksi mahdollisiin järjestelykeskuksiin sijoituksen ajatellaan muodostuvan hyvin lyhytaikaiseksi järjestelyksi. Ehdotus ei näyttäisi sisältävän minkäänlaisia takeita siitä, että järjestely pysyisi tilapäisenä. Erityisesti, jos Suomeen saapuu hyvin suuria ihmismääriä, lienee käytännössä mahdotonta pitää kiinni ajatuksesta, jonka mukaan kysymys on enimmillään vain muutaman viikon pituisesta ajasta. Tämän vuoksi en pidä perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä sellaista lähtökohtaa, että tilanteen tarkoitettu tilapäisyys automaattisesti riittäisi perusteluksi perusoikeuksista poikkeamiselle tai niiden rajoittamiselle. Esimerkiksi lapsille tulisi järjestää mahdollisuus perusopetukseen myös sinä aikana kun he oleskelevat järjestelykeskuksessa, jos aika muodostuu merkittävästi ennakoitua muutamaa viikkoa pidemmäksi. Laissa tulisi tarkemmin säännellä, miten pitkään 19 b §:n mukainen ensivaihe voi oikeuksien rajoituksineen kestää.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2001

Maija Sakslin